

個人化・無縁化する社会の 公共墓地の変化と対応

槇村久子

はじめに

少子高齢人口減少社会が進む中で、近年葬送のあり方、そして墓地も変化している。

墓地は都市に人口集積が進み、大都市や大都市周辺に自治体の公共墓地、その後民間（宗教法人）墓地が多数開発された。自治体の多くは人口増に合わせて墓地需要によって、大規模な墓地を造成したところもある。本稿では、公共墓地が設置から40数年を経た所もあり、高齢化の対応、家族の墓への意識変化、墓地の経営的な持続性の観点から、公共墓地がどのような対応策をとっているか、その内容と方法と課題を考察する。

大阪府下の郊外型大規模霊園として大阪北摂霊園と大阪市泉南メモリアルパーク、大阪市瓜破霊園内の合葬式墓地と同市南霊園内の無縁堂（慰霊堂）、千葉県浦安市公園墓地、京都市深草墓園の拡張計画、そして無縁社会の中で無縁仏を防ぐ神奈川県横須賀市の取り組みを具体的事例として取り上げる。

I. 郊外型大規模霊園を取り巻く社会環境変化と郊外型大規模霊園の抱える現状と課題

大阪府下の墓地の現状と公共墓地

墓地行政が2012（平成24）年第2次地方分権一括法により、都道府県がもっていた墓地、埋葬等に関する事務が市町村に権限移譲された。そのため大阪府下の墓地の現状の詳細資料は大阪府健康医療部環境衛生課にあまり残っていないというが、引継ぎ資料から3,305m²（1,000坪）以上の墓地を見ると、経営主

体が市町村と宗教法人を含め市町村に92カ所ある。

その中で経営主体が市町村の墓地は21カ所。また面積が10ha 以上の大規模墓地は、特例民法法人の大阪北摂霊園98.3497ha、大阪市設泉南メモリアルパーク33.7530ha、大阪市設服部霊園21.4107ha、宗教法人楠公寺大阪生駒霊園16.0552ha、宗教法人（仮称）大阪御堂霊園28.8152ha、富田林市公園墓地11.2846ha、貝塚市墓地公園10.7000ha である。

霊園の設立年と経営主体、規模によって社会変化の受け方や対応は異なってくる。この中で、公共墓地で面積規模が大きい大阪北摂霊園と泉南メモリアルパークを事例に社会変化への対応や課題を考えてみる。

1 大阪北摂霊園の設置の歴史と現状、そして対応

1-1 これまでの経過と現状

大阪北摂霊園は、千里ニュータウン（大阪府豊中市、吹田市に跨り、開発面積は約1,160ha、計画人口15万人、日本最初の大規模ニュータウン）の建設を機に、ニュータウンとその周辺市町村の住民の墓地需要に対応するため、大阪府企業局（当時）によって計画された。1973（昭和48）年に開園し、段階的な墓域整備と墓所使用者の年次募集を経て、2009（平成21）年度に墓所整備を完了している。

現在は、墓所使用者の管理と施設維持管理が主体業務になっている。しかし、未貸付墓所や返還墓所の使用者の常時募集を行っている。そして2017（平成29）年10月1日に、合葬墓地の開所式を行い使用開始した。それは「近年の少子高齢化などの社会変化によって多様化する墓地ニーズに対応するため」整備を進めてきた、という。

1968（昭和43）年に大阪府企業局が「北摂公園墓地基本計画」を策定してから2017年で49年、開園してから44年が経つ。（表1）

・位置

同墓地の位置は、大阪府豊能郡豊能町高山、箕面市栗生間谷、茨木市泉原の

表1 事業経過

昭和43年11月	大阪府が千里ニュータウンをはじめとする府民の墓地需要に対応することを目的に「北摂公園墓地基本計画」を策定
昭和45年	大阪府企業局による用地の取得・造成の開始
昭和48年6月	(財)大阪府千里センターに移管（有償譲渡）のうえ同法人が墓地経営許可を取得
昭和48年11月	大阪北摂霊園開園
平成17年11月	(財)大阪府千里センターの解散に伴い、(財)大阪府タウン管理財団が事業承継し墓地経営許可を取得
平成21年12月	11区10番芝生墓所整備完了（244区画）
平成28年11月	合葬式墓地建設工事着工
平成29年10月	合葬式墓地使用開始

（出典：（一財）大阪府タウン管理財団）

3市にまたがり、98.3ha（98万3,497m²）の広大な土地である。墓地全域は山林地にあり、最も高いところで600m、事務所がある入り口付近で400mの位置で、墓所区画からは大阪北部を見渡せる景観が良い。地域との景観協議により下方からは墓地区域は見えない。

アクセスは千里ニュータウンの中心駅である、阪急北千里駅からタクシーでは30分、千里中央駅を経由して路線バス（阪急バス）では50分でかかる。園内は広く登っていくため、路線バスがそのまま構内を運行し、停留所が9カ所設けられている。

・面積

公園墓地は93.8haと広大であるが、その内幕域は24.9ha、純墓所は12.2ha、施設は5.6haで、残り67.8haと全面積の3分の2は保全緑地である。

国道からの勝尾寺を通過し、同霊園に進むと周辺の山林の樹々が四季折々の景色を彩り、溪流と山並みが見える。（図1）

・墓所の種類

広大な墓域は、芝生墓所（3m²～12m²）と一般墓所（2m²～30m²）、また階段墓所（3m²～）の3種類。芝生墓所は、緩やかな斜面に洋風の墓石が並ぶ。巻石がないため、3m²と12m²では墓石の間の空間の広がり異なるが、芝生地で参拝者が座ったりする場面もある。

大阪北摂霊園全体図

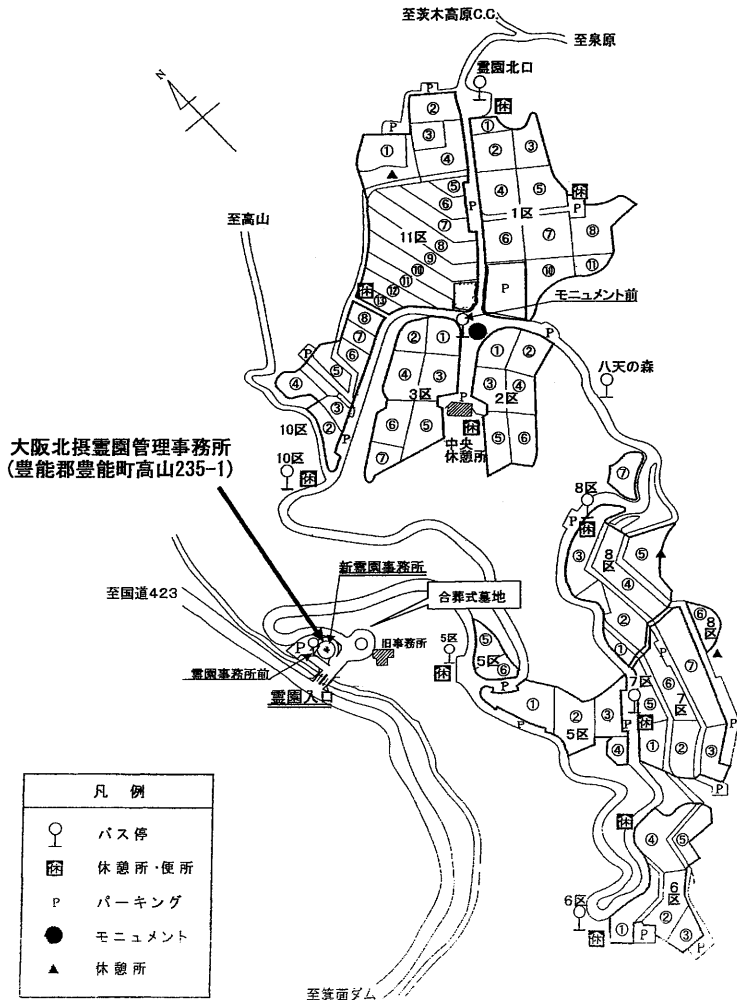


図1 北摂霊園全体図

(出典：(一財)大阪府タウン管理財団)



写真1 芝生墓所



写真2 一般墓所



写真3 階段墓所

一般墓所は平地に純和風の墓石が並ぶ。階段墓所は、丘陵地の地形をそのまま生かして斜面地に立っている。

これまでの墓所整備区画数は2万4,624区画、貸付区画数は2万2,922区画(2017年3月末)である。(写真1)(写真2)(写真3)

・使用料と管理料

同霊園では、後で述べるが2017年10月1日に次のように使用料と管理料を改定した。

まず「永代使用料」は、芝生墓所(4㎡～)は73万円から、一般墓所は(3㎡～)61万9,000円から、階段墓所(2㎡～)は27万2,000円からで、区画の広さによって異なる。

一方、管理料は園路や施設の園内共用部の清掃や、植栽の選定、施設の維持

補修や電気水道等の費用にあてるための料金で、1年分払い、5年分前払いの短期、20年前払いの長期の3種類があり、選択できる。1年間で芝生墓所では1万5,984円、一般墓所では8,424円、階段墓所では5,616円。1㎡あたりに換算すると、芝生墓所は3,996円と高めだが、一般墓所と階段墓所は同じ2,808円である。

1-2 現在の課題と対応

2017年度に使用料や管理料の改定や、共同墓所（合葬墓）の建設・開所が実施されたのには、背景と理由がある。特に合葬墓の開設と経営改善計画の策定は、開園から40年余りが経過するなか、墓地を取り巻く社会の環境変化や経済的には低金利等の情勢変化が大きい。

「大阪北摂霊園 経営改善計画」は、長期にわたって安定的な霊園の運営を図るために、収支の改善とより良いサービスの在り方について見直しを行ったもので、取り組み期間は2017年度から2021年度の5年間としている。

経営改善の前にアンケート調査を実施している。霊園が開園してから40年余が経ち、使用者は千里ニュータウンに住んでいた人たちが多いが、その後人々の生活は大きく変化。転勤で戻って来ない人や、2代・3代目はすでに就職などでニュータウンから転出。墓が霊園に在り、墓を継承したいが、子どもの負担や迷惑をかけたくないと、自分の代で墓終いしたい人（墓所の返還）が増えていることがわかった。もちろん、東京や海外の人でも使用者はいる。

1-3 これまでの開園以来の利用状況と現在の利用状況の変化(更新、撤去、新規)

墓所の整備区画は一度に開発するのではなく、11区の10番の芝生墓所の整備が最後で2009年度にすべて完了している。

1973年の最初の使用から2017年度（8月）までの貸付区画数と返還区画数の推移を見よう。貸付区画数は1973年度当初は2,653区画、1974（昭和49）年度1,172、1975（昭和50）年度2,352、1976（昭和51）年度1,352、1977（昭和52）

年度970区画と使用者は順次伸び、1980（昭和55）年度には総貸付数は1万145区画と1万を超えている。1997（平成9）年には2万区画を超え、最も多いのは2010（平成22）年度で2万3,354区画である。

一方、返還区画数は、全数に比べてわずかであり、顕著な傾向はないが、90件を超えたのが2006（平成18）年で、2011（平成23）年以降は100件以上になり、2016（平成28）年度は171件になっている。墓所整備が完了し、一方返還区画が増える傾向が見られ、少子・高齢社会の中で参拝者の高齢化への対応や墓終いなど家族の墓地に対する考え方の変化や、経営的持続性のために使用料と管理料だけでなく、さまざまな手数料の改定や新設を計画している。

第一に永代使用料の改定による新規貸し付けの拡充。これまでの標準4㎡が155万6,000円の場合、①永代使用料を2割値下げして、124万4,000円に、②既使用地の再使用はさらに2割減額して99万5,000円にした。③角地、次地、中地の価格差を解消、そして④返還制度も改正した。

返還制度は、墓碑建立の有無によって差があったものを、契約年数に応じた返還率に改めた。現行は、年数に関わらず、未使用の場合は3分の2、既使用の場合3分の1を返還していた。これを、10年未満、10年以上20年未満、20年以上に区分し、20年以上は未使用や既使用かは関係なく返還金は無い。未使用の場合、10年未満は3分の2、10年以上20年未満は3分の1を返還。既使用の場合は3分の1、6分の1である。

このように考えたのは、買いやすく、選択肢も増やし、申し込みをしやすくするためである。墓石代を入れても、手が届く金額の範囲になる。年間100件以上ある返還される区画も増え、その利用もある。

第二に、墓地管理料の改定による運営費用の適正化。返還が多くなり、管理料が少なくなってきたこと、高齢化対応で施設でのバリアフリー化や老朽化施設のリニューアルの工事にお金がかかるためである。一般・階段墓所は現行2,160円/㎡/年を、4㎡短期の場合5万6,160円/5年に改定。芝生墓所は3,024円/㎡/年を、7万9,920円に改定した。この管理料の改定は、一般・階段墓所で

1996（平成8）年、芝生墓所で1997（昭和53）年以降なかったものである。

第三に、手数料等の改定・新設による運営費用の適正化である。①使用許可証再交付手数料と承継手数料は現行1,050円/件を1,100円/件に、②埋蔵証明交付手数料とバス特別乗車証再交付手数料は1,100円/件を新設した。③法事集會室使用料は1,400円/時間を、1,500円/時間に。また工事徴収金（建立）3,080円/m²、同（移転）2,050円/m²、同（撤去）0円を、今回すべての工事について5,500円/件にした。

これらは、現在増えてきているサービスで、現実に対応した対応にした。

上記のほか、第四にその他の改善策もあげている。

まず収支の面について、①園内の外部発注業務・方法の見直し ②供花売店や自販機の設置を有償貸付に変更 ③組織体制の見直し。そしてさらなる魅力作りについて①合葬式墓地の整備 ②園内施設の改良・改修 ③管理料の口座振替制度（1年単位）の導入がある。施設の改良は、便所の改修や階段手摺、転落防止策の設置など高齢化への対応や、携帯電話通信環境の改良もある。

上記の新規貸し付けの拡充、経費の見直しによる収入の増加と魅力作り、そして管理運営の適正化によって、平成33年度に対27年度比で赤字額の半減を達成し、収支改善効果（目標）によって、安定した霊園経営に持っていく計画である。

いずれも、周知期間を経て2017年10月1日から実施される。永代使用料は消費税は非課税、管理料と手数料等はいずれも消費税込みの金額である。

1-4 合葬式墓地の建設

合葬式墓地が2017年10月1日に使用開始された。これは「経営改善計画」の料金等以外の改善策にあげられていた項目である。（写真4）（図2）

合葬式墓地ができた理由は、少子高齢化社会も背景にあるが、先に述べたように千里ニュータウン開発時に住民であった人々が同霊園に墓を建立したが、その後転出や次世代・次々世代がニュータウンを離れ、墓の継承が難しくなっ

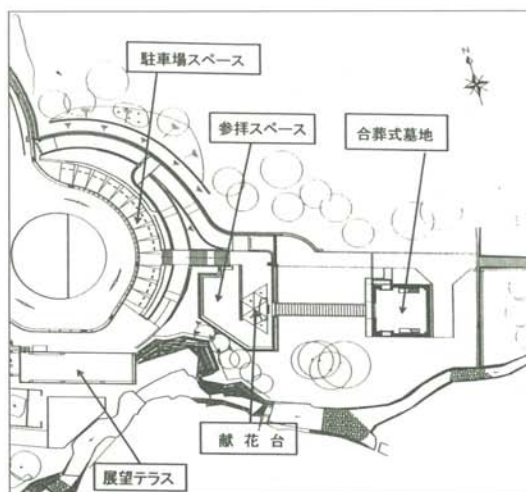


図2 合葬式墓地平面図

(出典：(一財)大阪府タウン管理財団)

た人たちが多かったことによる。墓終いするには受け皿がなければ、無縁仏になってしまう。墓石を撤去後に遺骨を納める場所が必要である。しかし、園内になれば自分の住む都市の近くに改葬するか、どこかに納骨する必要がある。それが合葬式墓地が建設されたために、遺骨を動かさず、同じ霊園が管理してくれることになる。



写真4 北摂霊園合葬式墓地

また、遺骨を仏壇などに既に持っているが承継する人がいない人、承継する人はいるが負担をかけたくない人などが使用を申請した。さらに生前申込もあった。

予想に反して、合葬墓の申請者は、約100体の内3分の2が既存の墓の使用者、3分の1が新規使用者であった。

当初から合葬墓を選択する人、初めは墓を建て次世代になれば合葬墓に、という人など、墓の選択の可能性を高めることにつながる、という。

合葬式墓地は霊園の入り口付近の緩傾斜地に建設。直方体の建築でレンガ積み、上部はガラス張りで周囲の自然景観が写る。焼香台と献花台は少し下方にあり、納骨時はそこで職員が遺骨を受け取って建物真ん中に安置し、その後職員が納骨する。合葬式墓地から道路へと続く園路沿いに記名板が設置されている。安置室には1,500体、地下室には2万4,000体が埋蔵できる。

申込区分は、遺骨所持者と生前予約者で、生前は満65歳以上である。

使用区分と使用料は、直接合葬は一体6万4,800円、5年間安置後合葬は8万6,400円、10年間安置後合葬は12万9,600円である。記名板は希望制で1枚3万2,400円である。同霊園の墓所の返還者には、使用料を2分の1に減額している。

慰霊祭などはしていないが、毎月霊園が献花をしている。

2 大阪市の霊園設置の歴史と現状

2-1 大阪市の霊園の現在

大阪市設霊園は、明治期の南霊園と北霊園、次に戦前に公園様式で造られた瓜破霊園と服部霊園、その他小規模な霊園が58か所で64霊園ある。市民の大き

表2 主な霊園の面積と貸付件数（使用数）、開設年など

霊園名称	面積(m ²)	霊園面積(m ²)	総面積に対する割合	貸付件数	開設年月
泉南メモリアルパーク	337,530	計画83,000 完成60,963	24.6%	18,248	昭和54年10月
瓜破霊園	280,772	85,144	30.3%	11,950	昭和15年5月
服部霊園	192,448	57,268	29.8%	7,949	昭和16年4月
南霊園	61,319	39,522	64.5%	7,756	明治40年2月買収
北霊園	20,236	約14,200	70.2%	2,208	明治40年2月買収
加美霊園	15,350	約2,400	15.6%	770	昭和30年4月合併
その他(58霊園)	74,176	約41,900	56.5%	約22,000	
計(64霊園)	981,831			約71,000	

(出典：大阪市環境局)

な墓地需要に対応するため造られた、市設最大規模の公園様式墓地として泉南メモリアルパークがある。

2-2 大阪市の泉南メモリアルパーク

泉南メモリアルパークは、大阪市が大阪市民の墓地需要に対応するため、大阪市外それも和歌山県にすぐに隣接する大阪府阪南町箱作（現在は阪南市）に建設した。1979（昭和54）年10月に開園、総面積は34ha、霊域は8万3,000m²、施設・園路2万6,000m²、緑地23.1haの大規模な、芝生式の公園墓地である。（写真5）（写真6）

同墓地の特徴は、西方に大阪湾の広大な海や関西国際空港を見渡せる景観が抜群によいことである。それは、国道26号線沿いの入り口から、丘陵地を上るように区画1～6まで設計され、それぞれの区画から海が見え、また四季折々の樹林地や花々が景色を彩るからである。そのため、霊地の大きさを1カ所2.75m×1.1mの均等区画とし、また墓石の形を定めている。

使用料と管理料は、2017年度の新規墓地で、大阪市民と阪南市民は一般区で68万8,800円、両市以外の人103万2,000円である。これ以外に「割増区」や「再募集霊地」があり、使用料が割増区は霊地の場所が特段に良い所で一般区よりやや高く、再募集は返還された霊地で新規よりやや安い区画である。管理料は



写真5 海が見える泉南メモリアルパーク



写真6 泉南メモリアルパーク芝生式公園墓地

いずれも27万円と同等である。管理料は年間1万3,500円で20年間の前納。20年間の契約の使用後、どのようなことが起きているのかを後で見よう。

管理運営は、1979年当初(財)大阪市霊園サービス公社に大阪市が管理を委託していた。その後、同公社が(財)環境事業協会に吸収され、そこに管理委託された。さらに2006年に指定管理制度の導入により、同協会が指定管理者になり、現在は別の共同事業体組織である泉南メモリアルパーク管理グループが指定管理者となっている。

2-2-1 現在の課題

設置から既に約40年を経過し、近年急激に利用者が減少する傾向にある。泉南メモリアルパークの墓石建立と撤去数の推移から現在の大きな課題がわかる。

ここ15年ほどの墓石建立(新規貸し付け)と撤去(返還)数を見てみると、新規貸し付けは2003(平成15)年度～2008(平成20)年度までは年間200件以上、しかし2003年度は293件と約300件であったが、2008年度は219件に減少。2009年度～2013(平成25)年度は172件から199件と約200件を維持。しかし2014(平成26)年度には87件となり、2015年度100件、2016年度93件と約100件になっている。この約10年間で300件、200件、100件と減少傾向をたどっている。

一方、墓石の撤去は直線的に右肩上がりで増加。2003年度は45件であったが、2016年度は202件である。2013年度以降は返還区画数が新規貸し付け数を上回る状況が起きていて、近年その差は拡大するばかりである。

2-2-2 大阪市政モニター「墓地に関する市民意識調査」にみる変化

この理由はいくつかある。大阪市が2016年8月に実施した市政モニターアンケート「墓地に関する意識調査について」(電子申請・環境局)から、今後の方向を見ることができる。

回答者数は646名で、回答率は81.1%。男女の割合はほとんど半分ずつ。全

体の世代別割合は、29歳以下9.1%、30歳代20.7%、40歳代21.7%、50歳代23.2%、60歳以上25.2%となっている。

世代全体では20歳以下を除いてほぼ割合は同じだが、世代別の男女回答数は男女で異なり、女性では40歳以下の回答数が多く、男性では60歳以上が多く、数値に影響を与えている可能性がある。

例えば、「お墓の必要性について」、全体では「必要だと思う」45.0%、「必要だと思わない」34.5%だが、男女別では男性が女性より必要性を高く考え、世代別では40歳代が最も必要性を低く考えている。

その理由の一つは、墓に対する意識の変化である。

「将来的にお墓を持ちたいと思いますか」の問いに、「お墓を持っている」人は40.1%、「持っていない」人は59.9%と持っていない人は6割いる。しかし、持っていない人で「お墓を持ちたい」と思う人は18.3%しかなく、「持ちたいとは思わない」人は51.4%、「わからない」人は30.2%である。お墓の所有・未所有を合わせた全体では、「持ちたいと思う」は11.0%、「持ちたいとは思わない」が30.8%、「わからない」が18.1%で、持ちたいと思う人は約1割しかない。

では「お墓を持ちたいと思わない理由」を「持ちたいと思わない」人に聞いている。

最も多いのは、「お墓の維持が大変で子どもに負担がかかる」が45.2%、次いで「お墓を用意しても継ぐ人がいないから」19.6%、「お墓の入手や維持にお金がかかる」13.1%、「お墓の維持、管理が面倒」10.1%、「その他」12.1%であった。その他の内容として、お墓の必要性を感じない（15人）や、将来的に管理できるかわからない等があった。子どもへの負担や継承者がいないという人が65%を占め、維持管理に困難を感じている。

また、現在は墓地の経営主体は多様である。そこで、「墓地の経営主体としてどれが望ましいか」を聞いている。（回答者646人）「都道府県や市町村が経営する墓地」が39.5%、「寺院や宗教法人が経営する墓地」は20.6%、「古くか

らある地域にある共同の墓地」7.6%で、「わからない」29.4%、「その他」2.9%である。「その他」は特にこだわらない、墓を持つつもりがない、墓終いを考えているくらいである等であった。

市政モニター調査から、墓地の経営主体として自治体を望んでいるが、子どもへの負担や継承の不安、また経済的な理由から、お墓を持ちたいと思わない人の割合が多いことが分かる。

こうした新規貸し付けが減少していることと同時に、墓石の撤去、つまり現在墓があるのに使用を継続しない件数の増加が課題である。この理由の1つは、当初に利用を契約した市民が高齢化したことによる。例えば当時40歳代で契約した人は現在80歳代になっているなど、利用者の高齢化により墓参が難しくなり返還される場合がある。承継者がいれば子ども世代が墓を継承できるが、先に示したように再契約せずに返還する割合が増えているのである。

その理由は、次世代の承継者がいても、大阪市以外の遠方の他府県、近畿圏外、首都圏などに居る場合は返還するケースが多い。

こうした状況を見ると、高度経済成長時代に地方から大都市の大阪市を中心とした近畿圏に移動した人たちが大阪市の墓地を1980年代に取得したが、さらに、一極集中の状況が見られる首都圏などへの生産年齢人口の人口移動により、墓の承継が難しくなっていると考えられる。

また、同墓地の契約は20年間で、使用を延長する再契約時に、高齢により経済的負担のため、遺骨を合葬墓に移動させたい人が多い。しかし泉南メモリアルパークには、共同墓・合葬墓が設置されていない。そのため、大阪市では市設墓地の1つである瓜破霊園（大阪市平野区）の合葬墓の利用を呼び掛けている。この共同墓は瓜破霊園の一角に2010年に開設されている。

しかし多くの遺骨は大阪市内の天王寺駅に近い一心寺・骨仏に納骨する人が多いと言う。

また、継承者の不安がある利用者也合葬式共同墓のある他霊園に、移動する人も多くなっている。

2-2-3 課題への対応

第一に、もし新規貸し付けの利用者を増やす努力ををするとしても、このまま新規貸し付けより返還（撤去）数が増えていき、基数が減少していけば、どのラインが経営的にリミット、限界になるのかを見極める必要があるだろう。

市町村の墓地は永続的経営が義務付けられており、その経営の方向性はどのように考えられているのだろうか。市民が墓地の経営主体として「都道府県や市町村が経営する墓地」を4割も望んでいるのは、永続的に経営されることを期待し、安心感があるからである。

第二に、①現在の利用者の高齢化問題と②承継者問題にどのように対応するか、である。

この2つの課題に対応するには、1つには承継者がいなくてもよいお墓を考えることである。

①納骨の当初から共同墓（合葬式墓地）を造る、②個人・家族墓から返還の時に共同墓（合葬式墓地）に移動できるようにする、③有期限の個人・家族墓にして期限が来れば共同墓（合葬式墓地）に移動する方法である。この場合、期限を25年、30年、50年など何年に設定するか、また撤去費用を前払いする方法も考えられる。いずれにしても共同墓（合葬式墓地）が必要になる。

もう一つの方法は④樹木葬墓地である。

合葬式墓地、または樹木葬墓地か、あるいは両方か、その違いは何か、また同地の特性を考える必要がある。

・使用料と管理料、使用期間と返還時の対応

新規霊地使用料（永代使用料）は68万8,000円、管理料は20年前納27万円で、計95万5,800円である。この一般区以外に「割増区」がある。これは霊園の中央に位置し、景観的に優れた区画で、一般区の約1割増しの金額になっている。また、「再募集霊地」は返還された墓所のカロートを取替えて募集しており、約1.5割使用料は安い。

大阪市設であるが、阪南市に造った経緯から阪南市民は大阪市民と同じ条件

であるが、約3.5割増しである。(新規では計130万2,000円)

実際は、この永代使用料と管理料に、墓石代を付加すると、100万円以上になる。

同霊園が設置されたのは1979年で、2017年で38年経過した。当時墓を建てた人が例えば40歳代だとすれば、現在80歳代に近くなっている。80歳代からさらに20年間の管理料の契約更新を躊躇する利用者がいると考えられる。墓の承継者がいるか、いても墓参に来るか、子どもへの負担になる、と考える利用者もいる。

・民間霊園の墓地使用料と管理料、墓石代などの変化

墓地不足と高度経済成長時代には高額な墓が見られたが、景気動向も関係して、近年小さな区画であるが、墓所使用料と管理料と墓石代を含めて100万円を下回る民間霊園もある。すると、墓地の利用者に対して経済的に競争上の劣位に置かれてしまっている。

市政モニターから見る数字はそれを示している。

・施設インフラの老朽化と状況への対応

同霊園は開設以来約40年を経過し、施設、休憩所、設備関係、道路等が老朽化してきていること、また高齢化に伴う対応も必要になっている。

駐車場は3か所あったが、駐車場から区画まで徒歩で坂道を上るなどで、近年霊地のある区の付設の駐車場を区割りの端に造っている。丘陵地にあるため、坂道は高齢者には困難で、構内の循環バスや霊地に近くに駐車場が必要になる。現在循環バスや駐車場を整備している。しかし、階段状の構造など改変が難しい構造物もある。通路の手すりの改修や設置が必要で、通路を安全に通行できるように計画的に整備を進めている、という。休憩所のトイレも高齢化に伴い洋式への改修も必要になり、現在計画的に進められている。

しかし、このような老朽化や新しい時代に対応してインフラを更新・改修していくには、整備費が必要になり、どのように経費を捻出していくのかが大きな課題である。

2-3 大阪市設瓜破霊園内「合葬式墓地」の現状

大阪市の合葬式墓地は大阪市設瓜破霊園内（大阪市平野区瓜破東）に2010年3月に供用を開始し、現在8年目になる。「近年の都市化・少子高齢化に合わせて利用される方のニーズに応える新しいタイプのお墓」とある。当初毎年800体を埋蔵するとして、60年間に2万4,200体を埋蔵できる計画になっている。（写真7）（写真8）

構造は、池に円状の島があり、中心に球がある。その地下が埋蔵室で、地上の扇形の礼拝・献花所があり、そこから中心の球形を拝む形式である。

使用できるのは、現在遺骨があり埋蔵する場合で、(1)住民登録が3か月以上ある大阪市民、また(2)市民以外で①生前に大阪市民であった人の遺骨を埋蔵する人、②市設霊園の使用者で現在使用中の霊地を返還したうえで現在の遺骨を改葬する人、③市立服部納骨堂の使用者で納骨している遺骨を改葬する人が対象である。

しかし生前予約の制度もある。申し込み時に住民登録が3か月以上は同じだが、満65歳以上が条件である。

使用料は直接合葬型が1体5万円、10年間保管後合葬型は10万円、20年保管後合葬型は15万円である。当初年間800体の受入れを想定していたが、現在は約300体前後である。また、利用者はほとんどが直接合葬型を選んでいるという。



写真7 瓜破霊園合葬式墓地



写真8 瓜破霊園記念板

合葬墓地の前には何列も石板が建てられていて、遺骨の埋蔵後記名版に彫刻できる。氏名と生没年月日が彫刻され、記名料は一体あたり5万円である。

合葬墓地に埋蔵する人は、墓終いで地方から親族の遺骨を埋蔵する人もいる。8人も記名してある家族もいる。夫婦で一人を埋蔵して、記名し、後ろにもう一人の配偶者の氏名を彫刻するスペースを空けておく。しかし、先に亡くなった配偶者は埋蔵できるが、後で亡くなった配偶者の遺骨を合葬墓地に届けてもらう人がいない場合、夫婦一緒に合葬墓地に入れないケースがある。誰かが生前の使用許可書と遺骨を持って墓地に来ないと、後で亡くなった配偶者は、火葬後引き取られずに無縁遺骨となって、大阪の南霊園にある無縁堂に埋蔵されるからである。

墓地の承継者がいない人や、家族に迷惑をかけたくないという人が合葬墓地の利用者になる場合が多いが、遺骨を墓地まで届ける人がいないと、利用者の意図は達成されない。生前契約など後見人の必要性を伝達する、あるいは情報提供するなど対策が必要である。

2-4 新しい無縁堂の設置、現在は「慰霊碑」の文字

上記のように、墓地の承継者がいない、またいても次世代に負担をかけたくない、合葬墓地に入る準備をする人、誰かに納骨を依頼する人はよい。しかし、火葬後に遺骨を引き取られない人は行政が無縁仏として合祀することになる。京都市では深草墓園の共同墓に一般納骨者と一緒に合祀している。しかし、自治体によっては無縁仏を別の墓に合祀している。大阪市の斎場は5カ所あり、毎年瓜破、北、小林、鶴見、佃の斎場の無縁仏を、1年間は各斎場で保管し、1年後に秋の慰霊祭を行って、その後に南霊園に在る無縁堂に合祀してきた。毎年慰霊祭は9月中旬に実施されるため、前年の9月1日～翌年8月31日まで火葬したものである。内訳は行旅、民生、一般の区分で、「行旅」は行旅死亡人、「生保」は生活保護受給者、「一般」はそれ以外の人である。(表3)

無縁仏の総数を見ると、1997年は684件、それが1,043件と1,000件を超える

表3 大阪市無縁仏合併件数

慰霊祭実施年月日	行 旅	民 生	一 般	合 計
平成9年9月18日	71	551	62	684
平成10年9月21日	89	525	76	690
平成11年9月21日	128	554	77	759
平成12年9月21日	138	619	83	840
平成13年9月21日	135	660	60	855
平成14年9月20日	108	730	62	900
平成15年9月19日	89	776	64	929
平成16年9月17日	112	871	60	1,043
平成17年9月16日	117	847	80	1,044
平成18年9月15日	99	1,014	100	1,213
平成19年9月14日	69	1,042	99	1,210
平成20年9月10日	85	1,201	113	1,399
平成21年9月16日	63	1,223	122	1,408
平成22年9月8日	74	1,325	125	1,524
平成23年9月15日	71	1,498	168	1,737
平成24年9月12日	59	1,668	163	1,890
平成25年9月11日	45	1,605	200	1,850
平成26年9月9日	59	1,723	169	1,951
平成27年9月9日	75	1,764	200	2,039
平成28年9月14日	78	1,894	184	2,156
平成29年9月13日	27	2,026	198	2,251

のが2004年、そして順次増え2,000件を超えるのが2015年、そして2017年に納骨されたのは2,251件である。この20年間で3.3倍に増加している。

内訳を見ると、「行旅」は1997年に71件であったが、100前後の横ばい状態が続き、2007（平成19）年からは約60～80件で推移し、2017年に27件だけである。一方「民生」は1997年に551件が順次増え2006年に1,014件と1,000件を超え、2017年には2,026件と2,000件を超えた。「一般」は1997年は62件で横ばい状態であったが、2006年に100件を超え、平成25年に200件になり横ばい状態である。

この20年間で、「行旅」は減少、「民生」は3.7倍、「一般」は3.2倍になっている。「一般」も増えているが、総数の伸びは生活保護受給者である。今後高齢化がさらに進み、高齢者の貧困率が高まると生活保護が増加すると予測され、



写真9 2017年の新しい「慰霊碑」

無縁仏が増える可能性がある。もちろん生活保護受給者に遺骨の承継者もいるが、この数値は遺骨が引き取られない場合が多いことを示している。

このような無縁仏に対して、「死体の埋葬又は火葬を行うものがないとき、又は判明しないときは、死亡地の市町村長がこれを行わなければならない」

とされ、また「2前項の規定により埋蔵又は火葬を行ったときは、その費用に関しては、行旅病人及び行旅死亡人取扱法（明治32年法律第93号）の規定を準用する」（「墓地、埋葬等に関する法律」第9条）となっていて、同法に従って行われている。

大阪市はこれまでの無縁堂への納骨がいっぱいになり、2017年にこれまでの無縁堂を解体し、新たな無縁堂を建立した。名称も「慰霊堂」と改めている。建築はこれまでのお堂様式から直方体の記念碑様式になった。“無縁”という言葉になじまない状況もある。（写真9）

瓜破霊園の合葬式墓地に無縁は入れない。例えば、夫婦で生前に合葬墓を生前予約していて、どちらかが亡くなると配偶者は火葬後遺骨を家に持ち帰り置いておくか、合葬墓に持参する。しかし、後に残された配偶者が亡くなると、二人とも無縁堂に合祀されるか、先に亡くなった配偶者は生前予約により合葬墓に持参されるが、後の配偶者は持参する人がなく、無縁堂に合祀されることになる。合葬墓は、生前予約しても誰か必ず遺骨を持参する人がなければ、生前予約は成立しない。

合葬式墓地と無縁堂の関係は微妙である。しかし、大阪市は毎年9月に無縁堂の慰霊祭を実施している。

3 最近の公共墓地の建設、経営の方向性

上記の公設墓地の現状と課題を踏まえ、公設墓地の近年の展開を見よう。

千葉県浦安市営墓地公園は海辺の芝生墓地で、泉南メモリアルパークと似ているため、また京都市営墓地深草墓園は当初から合葬式墓地だけであり異なっているためである。

3-1 千葉県浦安市墓地公園の市民アンケートと新構想と建設

千葉県浦安市営墓地公園（浦安市日の出8丁目）の樹林墓地は、2015（平成27）年に開設された。JR京葉線新浦安駅、東京メトロ東西線浦安駅から2.5～5 kmの地で、東京ディズニーランドが近くにある。

浦安市は東京都と隣接し、交通の便も良い。人口は1980年に人口増加率が100%になり、それ以降は低下してきているが、2016年には16万6,500人、7万6,000世帯である。海辺の埋め立て地に海を臨む13万3,000m²（約4万坪）の霊園を1992（平成4）年7月1日に開設。同墓地公園は「ふるさと浦安」として心の拠り所となる墓地を基本理念としている。これは東京都に隣接し急激に都市化、発展し、新しい住民が多いためである。市民の墓地需要に応じて段階的に整備することで、社会情勢の変化による新しいニーズに応え、長期的に安定した墓所供給を進めようとしている。

同市では、1973年に「浦安町総合開発計画」に墓地整備の必要性が位置づけられ、1988（昭和63）年3月に墓地公園基本計画が策定されている。13万2,954m²の敷地に、一区画3m²の芝生墓所が計画墓所として1万4,000基、ロッカー式納骨堂は計画ロッカーが2,000基である。納骨堂は1995（平成7）年に開設。

芝生墓所は第1区（第1街区～第7街区）3,334区画、第2区（同）3,658区画、第3区（将来計画）7,008区画とされた。納骨堂は一般納骨壇（ロッカー式）が336壇、無縁納骨壇108壇である。

墓所使用料と管理料は、1墓所につき45万円（30年間分）、管理料は年間5,500円で、30年契約の有期限である。墓所の利用は同市に継続して3年以上居住し住

民台帳に記録されていることが必要である。納骨堂の利用は、墓所の使用資格を満たすまでの一時的な1年契約の利用（再更新の手続き有り）で、1焼骨につき1万2,960円である。

このような中で、現在使用している第2区墓域が2015年に整備が完了し、2017年頃には供給が完了する見込みになっていた。次の整備の段階として最大面積となる第3区の整備を検討する時期になったが、当初の計画から既に20数年が過ぎ、当初の考え方では合わないことが予測された。つまり、少子・高齢化などの社会状況の変化により市民ニーズの多様化や将来人口が16万4,000人に変更されたことなど、対応すべき問題が大きいことから、計画の見直しが必要になった。

そのため、2012年に計画・設計の改定が検討され、2013年10月に墓地公園運営審議会が設置され、専門家や市民の意見を求めた。審議会では永代供養や生前申し込み、樹木葬など新たな市民の要望が検討され、検討を重ねる中で、墓地公園全体の計画施設の配置、施設の整備計画数、樹林墓地永代使用料の設定、計画施設の概要、生前申し込みを行う施設と資格について審議され、答申を出している。

この答申により、第3区墓域計画が決まり、樹林墓地は第1と第2の2か所に整備されることになった。現在整備されている第1樹林墓地は第1区と第2区の隣接地である。

・樹林墓地の概要

浦安市墓地公園の樹林墓地の特徴は、全て初めから共同埋蔵施設に合葬する方式である。

「樹林墓地とは、樹林をシンボルとした、共同埋蔵方式の墓地です。遺骨は絹の袋に入れられ、土に直接触れるように埋蔵されますので、自然に還りたいと考える方や、また永代使用ですので、お墓を守る方がいない方や残された家族に負担をかけたくないと考える方に適しています」とある。

構造と規模は、コンクリートの底のない共同埋蔵施設（カロート）が16基あり、



写真10 浦安市樹林墓地



写真11 「おまいりくん」の専用タブレット

1基に約320体収容でき、この樹林墓地全体で約5,000体の遺骨を納めることができる。第1樹林墓地の整備面積は2,500m²、墓域面積は450m²で、平面図のとおりである。樹木は、海辺のため潮風に比較的強い、また季節感が感じられるような花木や紅葉する樹種が植えられている。クスノキ、スタジイ、タブノキ、オオシマザクラ、サルスベリ、ハナモモ、ナンキンハゼなど計39本。(写真10)

市民にとって関心が高い一つは、申し込み資格と使用料である。1体あたり12万円で管理費はなく永代使用。生前申し込みも可能で、申請者が65歳以上、浦安市に1年以上居住している、自己のために使用することが条件である。

2014年度に生前柩の抽選を実施したところ、芝生墓地50墓所に対して299人が応募、樹林墓地「個人」と「ペア」100人に対して個人柩に119人、ペア柩（夫婦2体）に216組の551人が応募した。抽選倍率は芝生5.98、樹林墓地は個人とペアを同じ倍率にして、個人は5.4、ペアは5.5で850人が150の柩に応募し、5～6倍であった。自分の眠る墓所を生前に確保したい意思が伺える。

2015～2017年度は毎年、生前柩1体用、生前柩2体用で200人、改葬柩で50人を募集。現在（2015～2016年度）使用者数は709人で、埋蔵遺骨総数は183柱である。芝生墓所の生前柩は毎年50人あるが、倍率は高い。樹林墓地は記名板がない設計になっており、名前がどこかにほしい、という要望もある。そこで樹林墓地案内システム「おまいりくん」という専用タブレットも貸出がある（写

真11)。管理事務所で名前など告げると専用タブレットに故人の氏名や写真(希望のみ)などが画面に出され、それを樹林墓地に持参して、埋蔵場所を表示された所に置いて手を合わす。樹林墓地には記名は望んでいないという人もいる。

第1期の樹林墓地が開設され、次期計画として第3区に第2樹林墓地と短期(1年間)と長期の納骨をする合葬式墓地(仮称複合霊朝)を現在整備中である。

3-2 京都市深草墓園の墓所と樹林墓地の計画

京都市は、人口約150万の大都市であるが、大規模な墓地を造成したことはない。京都市の墓地の成り立ちは特徴的である。明治期に火葬禁止令によって京都府が墓地の区域を指定して埋葬地を持っていない人のために供した共葬墓地が京都市の市政が施行されたときに同市に移管され、市営墓地として使用してきた。(写真12)

京都市が都市計画墓地として初めて造成されたのは納骨堂形式の深草墓園だけである。7カ所ある旧共葬墓地の残余地が無くなり1957(昭和32)年に墓地公園として都市計画決定し、1958(昭和33)年7月に、京都市の東山の南部に開園した。当時レクリエーションを兼ねて家族そろって墓参りができるように、四季の樹々や児童遊園地もある。周辺も含めて3万1,068m²。

他の自治体が最近の家族の変化、葬送・墓に対する意識、経済的状況の変化により、受け皿として合葬式墓地を設置しているのに対して、京都市は初めか

ら共同墓であった。

しかし、この合葬式墓地も既に開設以来、春季と秋季の年2回慰霊祭をしている。2015年では1万4,000体が納骨され、深草墓園の開設から約60年が経ち、今後どのようにするか、考える必要があった。そこで、2つの計画が作られた。1つは深草墓園の空地にこれ



写真12 京都市深草墓園春・秋季慰霊祭

まで無かった個別墓所の区画地を造成すること、また1つは樹木葬墓地である。2015年に墓地区画が建設され、共用を開始している。

この時代の社会変化の中で、なぜ個別墓所を新たに造成するのか分からないが、樹木葬墓地は、合葬式墓地の一種であり、無形の墓地である。2016年に樹木葬墓地の区画整備の実地調査と設計の準備を始めた。

樹木葬墓地について深草墓園納骨堂の利用者である、2015年に春季墓参者にアンケート調査を実施し、意見を聞いている。現在深草墓園納骨堂を利用している人の4分の3が樹木葬を利用したいと考えていることが分かった。その理由として、「墓地の管理で親族に迷惑をかけたくない」「自然に還るという樹木葬の考え方に興味がある」「墓石が不要など、経済的負担が少ない」「区画墓地では管理を任せる人がいない（いなくなる可能性）」で最も多いのは「市営の施設である」点だった。

親族への負担、継承者の不在、経済的負担、自然への志向性、公共墓地への信頼性であった。また、自分の分を生前予約ができることに希望が多くみられた。

家族の遺骨よりも、自分自身の死後の埋葬の約束、安心感が強く求められていることが分かる。京都市は今後市民の声にどのように具体的に対応していくのが求められている。

4 横須賀市のエンディングプラン・サポート事業／無縁仏になる前に連携

4-1 身元判明者なのに引取られない遺骨が増加

無縁者の死に関して、発見、その後の手続き、葬儀、遺骨の取り扱いなど行政の関わる割合が増加する可能性を述べた。それに対して、行政が積極的に関与する新しいシステムを初動させているのが、神奈川県横須賀市である。誰もが無縁にならないようにと発案・実施しているのは福祉部生活困窮者自立支援担当課である。

横須賀市の人口は40万6,800人（2014年）、高齢化率は約30%で、人口流出が

続き2013年に転出超過が全国で最も多かった。神奈川県で高齢化率が最も高い。高齢者人口約12万のうち、1人暮らし高齢者は2015年に1万人以上となった。65歳以上の単身世帯の増加は激しく、単身世帯の40%を占める。

そのなかで、引取られない遺骨が増加している。2003年と2014年を比較すると、2003年は身元不明者5人、身元判明者（住民登録者）11人の計16人であったが、2014年には身元不明者3人、身元判明者57人で計60人に増加。これを見ると、身元判明者が増えていて、親族に看取られて、病院や自宅で亡くなくても遺骨が引取られない、孤独死ではないが遺骨が引取られない場合もある。つまり住民登録もあり、預金もある、市民の遺骨が引き取られなくなってきた、と言う。

このような場合、遺骨は他の自治体のように無縁納骨堂に安置され、その後市有墓地（横須賀市根岸町）にある合葬墓に合祀されてきた。浦賀無縁納骨堂が旧火葬場・旧共同墓地の敷地内にあるが、この一時安置所は満杯状態になり、2005（平成17）年度に211柱と2011年度に196柱を遺骨だけを別の合葬墓に合祀した。直接携わった職員は「政教分離なので、一定の宗教による、供養も無い」ことにいたたまれなくなったと言う。家族や親族がいない場合、関係者がいても引取られない場合、生前に本人の意思を聞いておけば無縁納骨堂に入れることを回避できるのではないかと考えた。（写真13）

2015年に自宅で亡くなった一人暮らしの男性宅から遺書が見つかった。それ



写真13 横須賀市浦賀無縁納骨堂(後の建物)

には、私が死亡の時、15万円しかありません、火葬して、無縁仏にしてもらえませんか、私を引き取る人がいません、ということが書いてあったという。預金は15万円あったが、通帳から引き出せる親族がいないのである。親族がいない、いても関係がない、経済的に困窮している一人暮らし高齢者は、自

分の死の前後について大きな不安を抱えたままである。

4-2 経済的に困難な1人暮らし高齢者の死後の準備の相談

生前に自らの意思を伝え、NPO法人や任意後見制度の利用などで死後の葬送について準備している人々がいる。しかし、このような対策や準備ができる人たちは知識や経済的に余裕がある層である。知識や情報弱者や所得が低い人たちは生前に死後の選択の準備をすることが実際は困難である。1人暮らし高齢者の経済状態は、全体では先に述べたとおりであるが、同市では41万人の中で約5,300人が生活保護を受け、生活保護率は約1%。その中で1人暮らし高齢者の生活保護率は約19%になっている。このような経済的に良くない市民は自分の死後の諸相談を民間にすることは難しい。

そのため行政として、1人暮らしで、家族や親族がいない、いても関わりが無い、生活にゆとりのない高齢者を対象に、あらかじめ意思を聞いておくことで無縁納骨堂に入らずにすむと考えた。

行政が市民の死後の意思を聞き、行動することができるのかが問題になる。行政はこれまで、死の直前まで福祉や医療という範囲で関与している。次の段階として、同市は「エンディングプランサポート事業」を創案した。実施するにあたって、いくつかの問題を検証している。まず1人暮らし高齢者と葬儀社が生前契約する場合では、例えば高齢者が緊急入院し、意識を喪失した場合に、誰が葬儀社に情報を伝えるのか。そこで、1人暮らし、身寄りが無い、生活にゆとりが無い、の3条件を満たす市民を対象に行政が仲立ちする意義があるとして、同市が生前に意思を聞き取り、その後もフォローする仕組みを葬儀社に提案し、葬儀社と連携することができた。

次に葬儀費用の問題である。高齢者から生前に葬儀費用を市で預かることは、地方自治法で禁止されている。生前に委任状を貰い死後に通帳から預金を出す方法は、金融機関ではできない。その他信託を利用する方法等考えられたが、いずれも課題がある。そこで、葬儀社に葬儀費用を預かってもらい、市は毎年

流用防止のために預かり金口座の残高をチェックすることにした。しかし葬儀社が倒産する可能性もある。

4-3 市役所と本人と葬儀社の取り決めの関係

高齢者と市役所と葬儀社の3者の取り決めと流れは次のとおりである。(図3)

まず市は、相談訪問、要件確認、希望聴取、葬儀社情報開示、死亡届出人や葬祭執行者の確保協力、生前の安否確認訪問、孤立死防止の支援を高齢者本人に行う。本人は登録申請と同意書を市に提出する。一方葬儀社は、本人に葬儀・納骨に関する知識を提供、本人に20万6,000円(生活保護基準の最低費用)の生前預託による死後事務委任を提案、本人の死後、死後事務委任契約を履行。そして本人は葬儀社に生前契約預託をする。

葬儀社は市に対して協力申出書を提出し、守秘義務を負う。市は葬儀社に対して契約履行を見届け、見守りをする。

しかし実施にはさらにリビングウィル伝達の課題がある。高齢者本人の意思をどのように伝えることができるかである。リビングウィルの内容は、特にこだわらない、専門家に任せる、参考様式だけは本人に提示してどのような形でも提出すれば保管することを伝え、選んでもらうことにした。しかし1人暮ら

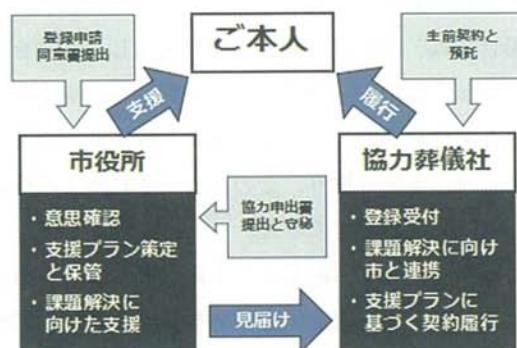


図3 終活課題解決への連携・支援

(出典：横須賀市)

しで身寄りがいないからこそ、市役所がリビングウィルを保管し病院からの問い合わせに市役所が答えるのだが、市役所は土日、祝祭日、年末年始、夜間は閉まっていて、医療機関等からの緊急のニーズに応えることができない。そのため生前契約した葬儀社にもリビングウィルのコピーを預かってもらい、葬儀社がリビングウィルを伝えることにした。葬儀社は365日24時間体制で行われているからである。

4-4 1人暮らし高齢者、市役所、葬儀社、地域住民の新たな展開

この新しいシステムは、それぞれに次のようなメリットがあると市は考えている。

高齢者本人にとって、死亡届出人の確保や葬儀や戒名を望む人はそれが叶えられ、どこへ納骨してほしいかなど、全体的な解決策が生活保護基準並みで可能になる。またリビングウィルも伝達でき、1人暮らしであっても生前から安心を得られる。死後の準備費用を事前に預託しておくことで、過剰預金を残す必要が無くなり現在の生活に使用できる。

市にとって、1人暮らし高齢者本人の意思の実現を支援できる、身元の分かっている市民の遺骨を無縁納骨堂に納めなくてはならないという悲しい事態を防止できる、予算は非常に少額で実現できる、市のイメージもアップする、町づくりにつながる、孤独死の防止にもつながる、と考えられている。

葬儀社にとって、1人暮らし高齢者と安心して契約でき、市の支援なしでは入院情報さえ入らない、社会貢献という意識で会社全体がまとまる、24時間体制でリビングウィルも伝達できるという“新たなサービス”、価値創造になり、企業のイメージアップになる、と考えられている。

地域住民にとって、1人暮らしの高齢者で身寄りが無い人が亡くなってから、地域の人たちが担わなければならない負担を軽減できる、高齢者本人が費用を予納してあるため、家主や地域住民が費用の心配をしなくてすむ。

この中で、これまで1人暮らしで孤独死の場合、住居の管理人や、町内会な

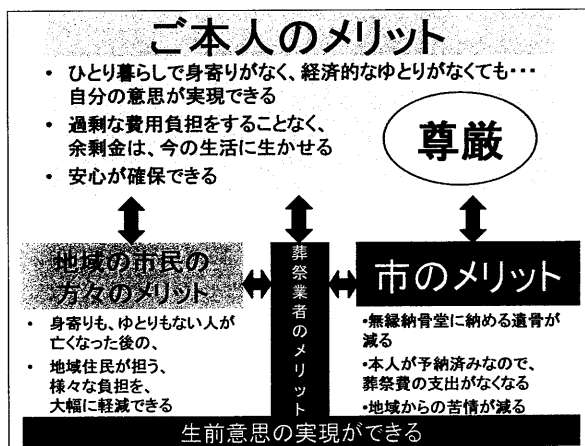


図 4 本人、市、地域住民、葬儀社のメリット

(出典：横須賀市)

ど地域の人々が担っていた様々な場面での関わりが軽減できるという点も注目される。(図4)

対象者の経済的要件は、土地家屋を所有しておらず、預貯金が約100万円以下で、収入が月収16万円～18万円としていて、生活保護受給者より少し高い層である。一定の収入や資産以下の要件設定にして、民業圧迫を回避するためだという。しかしこの要件に該当しない場合でも市は相談を受け、市で解決できない課題はまず、市役所で内容を整理して、弁護士会や司法書士会などに繋ぎ、解決に向けて連携している。

エンディングプランサポート事業はまだ始まったばかりだが、課題がある。葬儀社への預託金が、市の監督があるものの倒産や流用の懸念が払拭されたわけではないこと。この点はこれまでのNPO法人等でも同様と考えられる。またいかに早く市民の死に気づくことが必要である。その点について登録した市民は登録カードを携帯するが、自宅の玄関周りにも大きなカードを貼り、リビングウィルの有無、契約葬儀社、市役所、かかりつけ医、知人などの連絡先が示されている。

この場合もやはり地域や誰かが気がつく、市役所に連絡が行き、対応することにもなり、やはり地域住民の関与がなくなったわけではない。また行政は様々な団体、組織、市民、市役所内部で所管などの接合面で、信頼性と労力が求められることになる。



写真14 常勝寺納骨堂

4-5 事業開始1年後のいま

2015年7月に同市のエンディングプラン・サポート事業が始まって1年が経過した。2016年7月時点で、1年間の相談件数は276件、問い合わせ項目は条件についてが71件、申し込みは18件あった。本人からの相談では（2015年度107件、2016年度124件、登録は2015年度5件、2016年度9件である）登録後に既に2人が亡くなり、本人の希望する寺に納骨された。この事業により、無縁納骨数は2014年度の60柱から2015年度は34柱に減っている。

市内にある常勝寺では永代供養合祀の墓で33回忌まで個別供養し、盆と春秋の彼岸に墓前で回向している。同寺では生前に安心を得たいという人、永代供養合祀墓を契約した人に対して、「安穩廟納魂証」（納骨証）を渡し、平素から携帯することや、誰かに委任してもよいことを呼び掛けている。自分の死後の行き先を知らせ無縁仏にならないようにと住職は考えている。（写真14）

同市がこの事業を始めて分かったことは、市への相談内容が納骨だけでなく多岐にわたることである。家族がいても、土地家屋等資産があっても、相続の問題や、子どもがいなくて夫婦だけでどうすればいいか等々、自分の葬儀や墓、自分の死後のことについて、高齢者にとって信頼できる最も身近な地域の自治体に相談する部署がなかったことが判明したことである。誰もが無縁にならないようにと始められた事業は、他の自治体にも関心と呼んでいる。

まとめ

人口集積が進んだ大都市や周辺自治体の公共墓地が造成後、現在の少子・高齢化、家族の墓への意識変化、墓地の経営的持続性からの課題とその対応策を見てきた。

大阪市、京都市、横須賀市また大阪府、浦安市の単身化社会、無縁化社会の無縁者（仏）への墓地、葬儀・火葬・合祀・慰霊の現状と取り組みを見てきた。横須賀市の取り組みは始まったばかりだが、家族がいない、家族や親族がいても、無縁者（仏）として対応される市民の個人化された死に対して、どのように社会や行政が対応していくのかを示唆した1つのあり方である。行政の重要で有効な役割を示している。

特に、情報や経済的余裕のある生前契約等を事前に自己選択し準備しておく人々ではなく、また生活保護世帯層でもない、中間層の人々に対して、中でも生活保護世帯より少しだけ経済的に余裕のある人々に対して、新たなシステムを創出した点は重要で注目すべき点である。

個人化、無縁化社会を超える葬送墓制は、生前から、死の直後、死後、埋葬、慰霊の一連の各段階で、図5で示したようなことを考えていく必要がある。（図5）

今後、日本全体で2035年には世帯主が65歳以上の単独世帯と夫婦のみ世帯の全体世帯に占める割合が1,387万6,000世帯になると推計されている（国立社会保障・人口問題研究所）。単身化、無縁化社会が進む今後、市民の無縁者の死に関して、行政が発見からその後の手続きや、葬儀、火葬、遺骨の保管と埋葬、場合によって慰霊と、行政に関わる割合が増加し、またそれにかかる時間と人手と費用も増加していく可能性が高い。どのような方法で、どこまで自治体が行政として関わっていけるのか。生前からの安心感をどのように連携してシステムを創っていくのか。

イエ亡き時代の個人化する死の葬送墓制の方向は、従来の葬送の方法は縮小していき、自ら準備する葬送が拡大し、同時に行政が関与する葬送も拡大していくだろう。（図6）

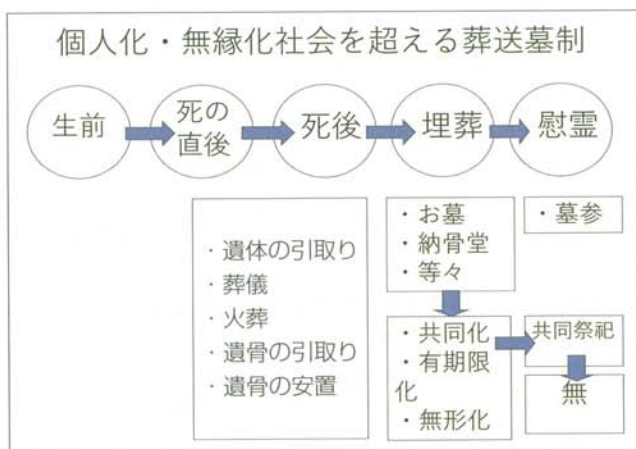


図5 個人化・無縁化社会を超える葬送・墓制

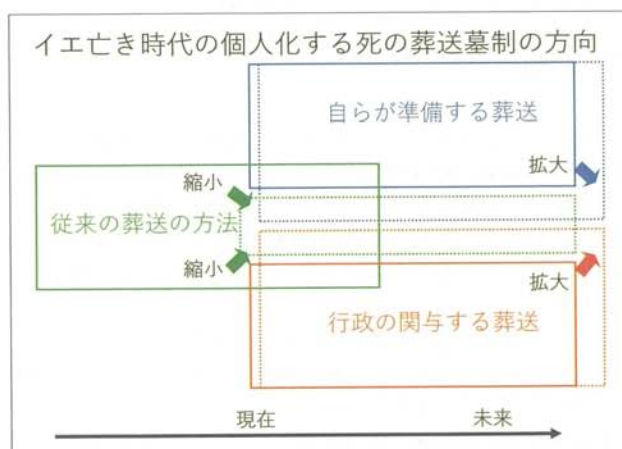


図6 個人化する死の葬送・墓制の方向

“イエ亡き後”の死について、人々の多様な選択を尊重しながら、社会に共に生きた人として葬る方法を私たちは模索していかなければならない。それは人生のラストステージから見る、次の時代の安心システムをもった新しい社会

の創造である。

参考文献

- 1) (一財)大阪府タウン管理財団「大坂北摂霊園の概要」2017年10月11日
- 2) (一財)大阪府タウン管理財団「大阪北摂霊園経営改善計画」2017年3月
- 3) (一財)大阪府タウン管理財団「2017年大阪北摂霊園ニュース」vol.38
- 4) (一財)大阪府タウン管理財団「大阪北摂霊園合葬式墓地のご使用の手引き」2017年
- 5) (一財)大阪府タウン管理財団千里事業本部大阪北摂霊園管理事務所「大阪北摂霊園合葬式墓地募集要項」2017年
- 6) 大阪北摂霊園管理事務所「大阪北摂霊園全体図」
- 7) (一財)大阪府タウン管理財団「一般財団法人大阪府タウン管理財団大阪北摂霊園使用規程」昭和48年8月
- 8) 大阪市環境局「市政モニターアンケート／墓地に関する意識調査について」2016年8月
- 9) (一財)環境事業協会「大阪市設瓜破霊園内合葬式墓地」パンフレット2017年
- 10) 泉南メモリアル管理グループ「大阪市設泉南メモリアルパーク平成29年度募集」パンフレット2017年
- 11) 横村久子「単身社会と無縁化社会の進行と葬送墓制と行政の対応」『研究紀要』第29号、p97-p112、京都女子大学宗教・文化研究所、2016年3月
- 12) 横村久子「樹木葬墓地の多様化とその意味と背景、そして共同墓の進展」『研究紀要』第30号、p119-p145、京都女子大学宗教・文化研究所、2017年3月
- 13) 浦安市みどり公園課「墓地公園運営審議会答申」2014年5月
- 14) 浦安市みどり公園課「浦安市墓地公園—ふるさととして心のよりどころとなる墓地」2016年
- 15) 浦安市みどり公園課「浦安市墓地公園樹林墓地視察資料」2017年
- 16) 浦安市みどり公園課・墓地公園管理事務所「浦安市墓地公園施設利用案内／墓所・樹林墓地・納骨堂」2016年
- 17) 横須賀市福祉部生活福祉課「横須賀市エンディングプラン・サポート事業」パワーポイント資料、2017年

<キーワード>

無縁化 無縁墓 公共墓地 葬送墓制 個人化